



ANALISIS SISTEM KELEMBAGAAN DALAM PERENCANAAN DAN STRATEGI PENGELOLAAN LAHAN KRITIS DAS BILA

ANALYSIS OF INSTITUTION SYSTEM ON PLANNING AND STRATEGY OF CRITICAL LAND ON BILA WATERSHED MANAGEMENT

Andi Nuddin, Naik Sinukaban, Kukuh Murtilaksono, dan Hadi S. Alikodra

Abstract

The rehabilitation program of critical land had been done since 1985 until 2001, but Bila watershed condition did not get better, even the width of critical land and erosion got more increase. Those were caused by some factors, involved: unaccuracy of technology, limited budget, and unoptimal institution. Analysis of this study was focused on institution factor. Some of institution aspects that caused failure of rehabilitation of critical land Bila watershed, were is: role of institution sector, performance of management function, weakness on coordination, irrelevant of strategic program, and priority activity. Data collected was conducted by survey on some samples. Interpretative Structural Modelling and Analytical Hierarchy Process were applied and the result shown that: (1) The main subject in critical land Bila watershed management were institution at regency level, which is Bappeda and Bapedalda, (2) unsuccess of rehabilitation of critical land Bila watershed was caused by planning weakness, (3) top-down policy, one of nine from main factors must be handled for effectiveness of coordination function, (4) to equalize vision and mission Bila watershed management cross territory was one of four priority strategic program in critical land Bila watershed management, (5) and to increase knowledge and farmer skills were one of seven priority activity in critical land Bila watershed management.

Keywords: Institution, planning, watershed, critical land, management

Pendahuluan

Program pengelolaan lahan kritis DAS Bila dimulai sejak tahun anggaran 1985/1986 dengan menyusun Pola Rehabilitasi Lahan dan Konservasi Tanah (RLKT). Setahun kemudian disusun pula Rencana Teknik Lapang-Rehabilitasi Lahan dan Konservasi Tanah (RTL-RLKT) yang meliputi lahan seluas 31.449,50 ha. RTL-RLKT ini semakin ditingkatkan sehingga tahun anggaran 1987/1988 seluruh lahan kritis di DAS Bila seluas 61.792 ha sudah tercakup dalam RTL-RLKT.

Setelah program berjalan dari tahun 1985/1986 sampai tahun 2001/2002, kondisi DAS Bila tidak semakin baik, bahkan sebaliknya. Hal ini ditandai dengan semakin meningkatnya lahan kritis dari 61.792 ha tahun 1988, menjadi 86.877 ha tahun 2002 (BP-DAS Jeneberang- Walanae, 2002), erosi mencapai 50,1 ton/ha/tahun sedangkan yang dapat ditoleransi hanya 12 ton/ha/tahun, produksi ikan di danau Tempe menurun dari 55.000 ton/tahun tahun 1967, menjadi 18.000 ton/tahun sejak tahun 1994.

Tekanan penduduk terhadap lahan (TP) dari 0,86 tahun 1987 meningkat mencapai 1,62 tahun 2004, demikian pula ketergantungan penduduk terhadap lahan

(LQ), dari 0,86 tahun 1987, menjadi 1,03 tahun 2004. Data-data ini merupakan bukti yang menunjukkan ketidakberhasilan program rehabilitasi lahan kritis DAS Bila yang dilakukan selama 14 tahun terakhir ini.

Ketidakberhasilan program pengelolaan lahan kritis DAS, disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain: (1) lemahnya atau ketidaktepatan teknologi yang diterapkan, (2) keterbatasan pendanaan, dan/atau (3) kelembagaan yang tidak berperan secara optimal. Di antara ke tiga faktor tersebut, penelitian ini difokuskan pada kelembagaan yakni untuk menganalisis sistem kelembagaan dalam perencanaan dan strategi pengelolaan lahan kritis DAS Bila.

Ada beberapa aspek kelembagaan yang diduga sebagai penyebab ketidakberhasilan program pengelolaan lahan kritis DAS Bila, antara lain: (1) lembaga-lembaga sektoral di daerah (Enrekang, Sidenreng Rappang, dan Wajo) tidak dilibatkan dalam perumusan kebijakan baik Pola RLKT maupun RTL-RLKT DAS Bila (Salu: BP-DAS Jeneberang-Walanae, 2003); (2) lemahnya kinerja fungsi manajemen rehabilitasi lahan kritis; (3) lemahnya fungsi koordinasi dalam pengelolaan lahan kritis; (4) tidak ada/ada program strategis tetapi tidak mendukung perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaan lahan kritis berbasis DAS; dan (5) kegiatan prioritas kurang/tidak efektif dalam mendukung program pengelolaan lahan kritis DAS Bila. Kelima aspek inilah sebagai masalah yang ingin dipecahkan dalam penelitian ini.

Tujuan penelitian ini adalah: (1) Mengidentifikasi lembaga - lembaga pemeran utama dalam perumusan dan implementasi kebijakan pengelolaan lahan kritis DAS Bila. (2) Menganalisis kinerja fungsi manajemen dalam hubungannya dengan ketidakberhasilan program rehabilitasi lahan kritis DAS Bila. (3) Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi koordinasi dalam rehabilitasi lahan DAS Bila. (4) Menganalisis dan merumuskan program strategis dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaan lahan kritis berbasis

DAS. (5) Menganalisis dan merumuskan kegiatan prioritas dalam pengelolaan lahan kritis DAS Bila.

Metode Penelitian

Lokasi dan waktu Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah DAS Bila dengan luas 170.727 ha yang terdiri atas tiga sub DAS, yaitu: (1) sub DAS Cenrana, (2) sub DAS Bila, dan (3) sub DAS Bungin, yang berdasarkan administrasi pemerintahan meliputi tiga kabupaten, yaitu: (1) Kabupaten Enrekang, (2) Kabupaten Sidenreng Rappang, dan (3) Kabupaten Wajo. Penelitian ini dilaksanakan sejak bulan Nopember 2003 sampai dengan Agustus 2006.

Data yang Dibutuhkan

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, data yang dibutuhkan adalah sebagai berikut:

1. Lembaga-lembaga pemeran dalam perumusan dan implementasi kebijakan pengelolaan lahan kritis.
2. Kinerja fungsi manajemen, berdasarkan: (1) kewenangan pemerintahan, yaitu: tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten, dan (2) fungsi-fungsi manajemen yang terdiri atas: perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi koordinasi.
4. Program strategis dalam pengelolaan lahan kritis berbasis DAS.
5. Kegiatan prioritas dalam pengelolaan lahan kritis.

Pengumpulan Data

Penetapan elemen dan penyusunan kuesioner

Elemen adalah unsur atau variabel penelitian yang akan diidentifikasi. Variabel ini ditetapkan melalui konsultasi pakar dan pejabat instansi di lokasi penelitian. Variabel/unsur ini digunakan untuk menyusun kuesioner, sehingga diperoleh jumlah pertanyaan seperti pada Tabel 1.

Tabel 1. Jumlah elemen dan pertanyaan setiap seri kuesioner

Seri	Jumlah elemen	Jumlah pertanyaan	Karakteristik data sasaran
A	12	66	Kinerja fungsi manajemen
B	18	153	Faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi koordinasi
C	29	401	Lembaga pemeran dalam pengelolaan lahan kritis
D	11	55	Program strategis dalam pengelolaan lahan kritis
E	13	78	Kegiatan strategi dalam pengelolaan lahan kritis

Penetapan Sampel/Responden

Penelitian ini dilaksanakan melalui pendekatan sistem pakar (*expert system*), dengan metode survey sampel. Penetapan sampel dilakukan melalui teknik *purposif sampling* dari sejumlah ahli/praktisi yang memiliki pemahaman, penguasaan, dan/atau terlibat dalam bidang tugas sehubungan dengan penelitian ini. Menurut Saaty 1988, dan Eriyatno 1999, penelitian sistem pakar tidak membutuhkan sampel yang besar, sehingga jumlah sampel dalam penelitian ini ditetapkan sebanyak 24 orang.

Analisis data

Analytical hierarchy process: yaitu model analisis perbandingan berpasangan, dengan tahapan sebagai berikut:

1. Mendefinisikan masalah dan menentukan solusi yang diinginkan.
2. Menyusun struktur hierarki berdasarkan urutan mulai dari tujuan utama (fokus), aktor, kriteria, dan solusi (alternatif).
3. Melakukan perbandingan berpasangan (*pairwise comparison*).
4. Menyusun matriks perbandingan berpasangan.
5. Menghitung bobot melalui program komputer (*Expert Choice 2000*).

Interpretative structural modelling: digunakan sebagai alat analisis data dengan tahapan:

1. Menyusun *structural self-interaction matrix (SSIM)*
2. Menyusun tabel *reachability matrix*.
3. Menyusun matriks *driver power - dependence (DP - D)* yang terdiri atas empat sektor seperti tersaji pada Gambar 4.
 - 1) *Autonomus*, variabel di sektor ini umumnya tidak berkaitan dengan program
 - 2) *Dependent*, variabel di sektor ini umumnya merupakan variabel terpengaruh.
 - 3) *Linkage*, variabel di sektor ini di samping berpengaruh juga terpengaruh.
 - 4) *Independent*, variabel di sektor ini adalah variabel berpengaruh.
4. Menyusun model struktural (tingkat level) setiap elemen.

Hasil Dan Pembahasan

Lembaga-Lembaga Pemeran dalam Perumusan dan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Lahan Kritis

Hasil analisis *ISM* menunjukkan bahwa dari 29 lembaga yang diduga, hanya 17 di antaranya yang berperan penting dalam perumusan dan implementasi kebijakan pengelolaan lahan kritis DAS Bila seperti tersaji pada Tabel 2. Semakin besar bobot *DP* semakin besar pula peran suatu lembaga, sedangkan *D* merupakan indikator keterpengaruhan terhadap lembaga lainnya.

Tabel 2. Besarnya bobot *driver power* – *dependence* (DP-D) sebagai indikator besarnya peran lembaga dalam perumusan dan implementasi kebijakan rehabilitasi lahan DAS Bila

Posisi	Lembaga	Bobot *)		Posisi	Lembaga	Bobot *)	
		DP	D			DP	D
<i>Independent</i>	1. BP-DAS Jeneberang	1,00	0,38	<i>Linkage</i>	1. Bapedalda kabupaten	0,96	0,55
	2. Bappeda provinsi	0,69	0,48		2. Dinashutbun kabupaten	0,93	0,69
	3. Bapedalda provinsi	0,79	0,48		3. Dinas PU kabupaten	0,62	0,79
	4. Dinastan propinsi	0,83	0,48		4. Dinastan kabupaten	0,79	0,62
	5. Dinashutbun. provinsi	0,83	0,44		5. LSM Lingkungan	0,86	0,55
	6. PPL/PKL	0,79	0,38		6. Tudang Sipulung	0,65	0,55
	7. Perguruan Tinggi	0,72	0,48		7. Kelompok Tani	0,83	0,55
	8. Kepolisian	0,52	0,41		8. Bappeda kabupaten	0,96	0,50
	9. Kejaksaan	0,55	0,41				
	Rata-rata	0,77	0,44		Rata-rata	0,80	0,61
<i>Dependent</i>	1. BPN provinsi	0,14	0,72	<i>Autonomous</i>	1. Dinas TR. kabupaten	0,21	0,41
	2. Dinas PU provinsi	0,34	0,62		2. Dinas Kimpraswil kab.	0,24	0,45
	3. BPN kabupaten	0,10	0,65		3. Dinas Perindag. Kab.	0,14	0,48
	4. Dinas Pariwisata kab	0,17	0,62		4. Dinaskep kabupaten	0,17	0,45
	5. Unit Usaha/Koperasi	0,21	0,55				
	6. Dispenda kabupaten	0,07	0,52				
	7. Perbankan	0,10	0,52				
	8. PDAM	0,10	0,52				
	Rata-rata	0,19	0,63		Rata-rata	0,14	0,47

*) Keterangan :

DP dan D \leq 0,50 = kecilDP dan D $>$ 0,50 = besar

Tabel 2 menunjukkan bahwa sektor *linkage* yang didominasi oleh lembaga-lembaga tingkat kabupaten berperan penting dalam perumusan dan implementasi kebijakan pengelolaan lahan kritis, tetapi sangat rentan terhadap pengaruh lembaga lainnya. Di antara delapan lembaga di sektor ini, Bappeda dan Bapedalda kabupaten memegang peran yang lebih besar ($DP=0,96$) dibandingkan dengan lembaga lainnya.

Meskipun demikian, pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa lembaga-lembaga ini tidak dilibatkan baik dalam perumusan Pola RLKT, maupun dalam RTL-RLKT. Hal ini menjadi salah satu faktor penyebab sehingga kebijakan tersebut tidak diadopsi bahkan dianggap bertentangan dengan kebijakan lembaga sektoral ditiga kabupaten (Enrekang, Sidenreng Rappang, dan Wajo). Faktor lainnya adalah kemungkinan adanya pengaruh eksternal sehingga lembaga tersebut tidak mengadopsi kebijakan tersebut.

Kerentanan terhadap pengaruh lembaga lainnya, bisa semakin menghambat program jika suatu lembaga dirasuki oleh pengaruh yang anti terhadap program pengelolaan lahan kritis. Karena itu untuk

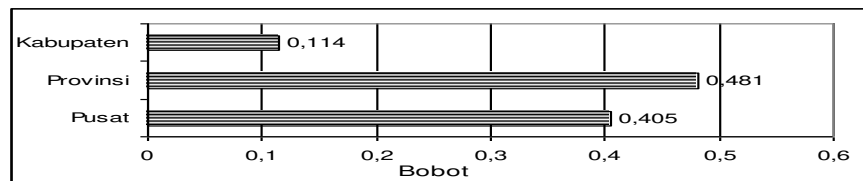
memaksimalkan program pengelolaan lahan kritis DAS Bila, kedelapan lembaga di sektor *linkage* (lihat Tabel 2) harus dilibatkan sebagai pemeran utama dalam perumusan dan implementasi kebijakan.

Sembilan lembaga lainnya berada di sektor *independent*, yang merupakan gabungan lembaga-lembaga pusat, provinsi dan kabupaten. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa dalam penyusunan Pola RLKT dan RTL-RLKT DAS Bila, peran lembaga tingkat provinsi dan lembaga pusat yang ada di daerah sangat besar. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peran lembaga-lembaga ini sudah tepat, kecuali satu kelemahan dalam menjalankan kewenangannya yaitu tidak melibatkan lembaga tingkat kabupaten. Di samping peran penting yang dimiliki, lembaga-lembaga di sektor ini tidak terpengaruh oleh lembaga lainnya. Karena itu dalam upaya pengefektifan fungsi dan kewenangan masing-masing lembaga di sektor *independent* (lihat Tabel 2) dalam pengelolaan lahan kritis DAS Bila, kesembilan lembaga ini merupakan prioritas penunjang (*secondary priority*).

Kinerja Fungsi Manajemen dalam Rehabilitasi Lahan Kritis DAS Bila

Hasil analisis *AHP* menunjukkan bahwa, *pertama* lembaga-lembaga tingkat provinsi mendominasi peran dalam penerapan fungsi manajemen rehabilitasi lahan kritis DAS Bila. Gambar 1 menunjukkan bahwa besarnya bobot yang diperoleh lembaga tingkat provinsi, merupakan indikator adanya dominasi peran dalam kegiatan rehabilitasi lahan kritis DAS Bila.

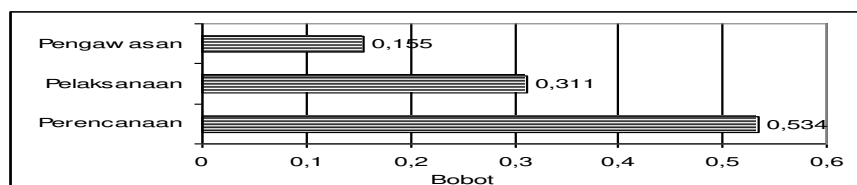
Hasil analisis *ISM* menunjukkan bahwa ada empat lembaga tingkat provinsi yang sangat berperan dalam rehabilitasi lahan kritis, yaitu DAS Bila yaitu: Dinas Kehutanan dan Dinas Pertanian provinsi (masing-masing $DP = 0,83$), Bapedalda provinsi ($DP = 0,79$) dan Bappeda provinsi ($DP = 0,69$) (lihat Tabel 2). Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa dominasi peran lembaga provinsi yang tidak memperhitungkan kekuatan *stakeholders* di kabupaten, menyebabkan lahirnya kebijakan yang *top-down* (Mayers *et.al.* 2001).



Gambar 1. Hasil pembobotan sebagai indikator dominasi peran lembaga pemerintah dalam penerapan fungsi manajemen rehabilitasi lahan kritis DAS Bila.

Kedua, ketidakberhasilan program rehabilitasi lahan kritis disebabkan oleh lemahnya fungsi perencanaan seperti tersaji pada Gambar 2, bahwa besarnya bobot perencanaan merupakan indikator lemahnya fungsi manajemen tersebut.

Hasil temuan ini mendukung pendapat David (1998), bahwa perencanaan adalah fungsi manajemen yang terpenting. Karena itu dalam merehabilitasi lahan kritis harus dimulai dari perencanaan yang efektif.



Gambar 2. Hasil pembobotan sebagai indikator lemahnya fungsi manajemen rehabilitasi lahan kritis DAS Bila.

Sesungguhnya peran yang dimainkan oleh lembaga tingkat provinsi sudah sejalan dengan kewenangan yang diamanatkan baik berdasarkan Kepmenhut No. 20/Kpts-II/2001, PP. No. 25 Tahun 2000, maupun UU. No. 32 Tahun 2004.

Namun pelaksanaannya harus melalui kerjasama lintas sektoral dan lintas daerah. Hal inilah yang tidak dilakukan, dimana lembaga provinsi tidak melibatkan lembaga di daerah dalam penyusunan Pola RLKT dan

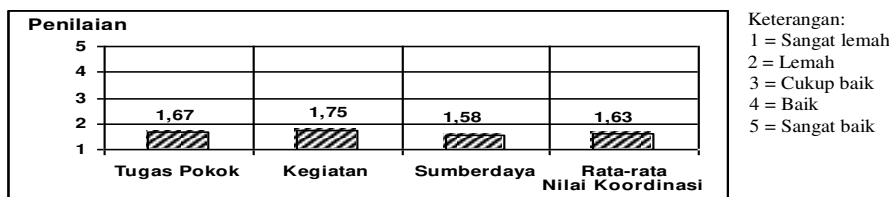
RTL-RLKT. Pola RLKT memuat rekomendasi kebijakan: (1) arahan umum penggunaan lahan/RLKT, (2) urutan prioritas penanganan sub DAS, dan (3) pengembangan sosial ekonomi, sedangkan RTL-RLKT memuat: (1) rekomendasi teknis kegiatan RLKT, (2) analisis manfaat ekonomi, dan (3) rencana monitoring dan evaluasi.

Karena itu ketidakterlibatan lembaga ditiga kabupaten (Enrekang, Sidenreng Rappang dan Wajo) dalam penyusunan kebijakan, menyebabkan kebijakan yang dihasilkan tidak dapat dikoordinasikan, tidak diadopsi bahkan dianggap tidak sesuai dengan

program lembaga sektoral di kabupaten tersebut.

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Fungsi Koordinasi dalam Rehabilitasi Lahan Kritis DAS Bila

Lemahnya koordinasi dalam pengelolaan lahan kritis DAS Bila ditunjukkan pada Gambar 3. Hasil penilaian responden terhadap tiga komponen utama koordinasi hanya berada antara level sangat lemah dan lemah dengan nilai rata-rata 1,63.



Gambar 3. Skor penilaian tiga komponen utama koordinasi dalam pengelolaan lahan kritis DAS Bila.

Lemahnya fungsi koordinasi disebabkan oleh beberapa faktor. Hasil analisis *ISM* menunjukkan bahwa dari 18 faktor yang diduga, ada 13 di antaranya yang mempengaruhi fungsi koordinasi.

Gambar 4 menunjukkan bahwa semakin tinggi frekuensi *driver power* suatu faktor, semakin besar pengaruhnya terhadap lemahnya fungsi koordinasi. Demikian pula terhadap frekuensi *dependence* yang menunjukkan besarnya keterpengaruhannya suatu faktor terhadap faktor lainnya.

DP

18				P	L														
17																			
16																			
15																			
14																			
13																			
12																			
11																			
10																			
9																			
8																			
7																			
6																			
5																			
4																			
3																			
2																			
1																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	

Keterangan:
A = Adanya kebijakan yang *top-down*
B = Lemahnya pengorganisasian
C = Ketidakterlibat lemb. dalam perenc.
D = Lemahnya fungsi oeratif institusi
E = Lemahnya fungsi regulatif institusi
F = Rendahnya kualitas SDM
G = Adanya sikap sektoralisentris
H = Konflik vertikal
I = Konflik horizontal
J = Heterogenitas organ (multisektor)
K = Lemahnya kontrol vertikal
L = Ketidakjelasan lembaga koordinator
M = Ketergantungan pada juklak/juknis
N = Kesenj. kebij.RLKT dan kebijak sektor
O = Lemahnya dukungan insentif
P = Lemahnya komitmen aparat
Q = Kurangnya pembinaan
R = Lemahnya kontrol sosial

D

Gambar 4. Posisi dan frekuensi *driver power* – *dependence* (DP-D) sebagai indikator pengaruh setiap faktor terhadap fungsi koordinasi dalam rehabilitasi lahan kritis

Faktor-faktor yang berada di sektor *linkage*, di samping mempengaruhi fungsi koordinasi juga sangat rentan terhadap pengaruh faktor lainnya. Jika yang mempengaruhi adalah faktor yang kontra terhadap pengembangan fungsi koordinasi, maka umpan balik pengaruhnya akan semakin memperlemah fungsi koordinasi. Karena itu untuk mengefektifkan fungsi koordinasi dalam pengelolaan lahan kritis DAS Bila, prioritas utama harus dikaji dan dinormalisir adalah kesembilan faktor yang ada di sektor ini, yaitu: (1) adanya kebijakan yang *top-down*, (2) adanya sikap sektoralisentrisme, (3) lemahnya kontrol vertikal, (4) kesenjangan kebijakan RLKT dengan kebijakan sektor, (5) lemahnya dukungan insentif, (6) kurangnya pembinaan, (7) lemahnya kontrol sosial, (8) lemahnya pengorganisasian, dan (9) rendahnya kualitas SDM.

Sebagai contoh bahwa adanya kebijakan yang *top down* dan kesenjangan kebijakan RLKT dengan kebijakan sektor, harus ditangani melalui cara antara lain dengan memposisikan lembaga sektoral di kabupaten sebagai pemeran utama dalam perumusan kebijakan. Dengan demikian kebijakan yang dihasilkan tidak lagi bersifat *top down*, sekaligus menghilangkan kesenjangan antara kebijakan RLKT dengan

kebijakan sektor di daerah. Di sektor *independent* juga terdapat empat faktor sangat mempengaruhi fungsi koordinasi.

Untuk mengefektifkan fungsi koordinasi pengelolaan lahan kritis DAS Bila, keempat faktor ini harus dibenahi yaitu: (1) lemahnya komitmen aparat pemerintah, (2) ketidakjelasan lembaga koordinator, (3) adanya konflik horizontal, dan (4) ketidakterlibatan lembaga dalam perencanaan. Bahkan ada dua faktor di antaranya yang merupakan faktor kunci, yaitu: (1) ketidakjelasan lembaga koordinator, dan (2) lemahnya komitmen kerjasama aparat pemerintah ($DP = 1,00$). Meskipun demikian, sebagai faktor yang ada di sektor *independent* peluang adanya pengaruh faktor lain yang negatif sangat kecil. Karena itu penanganan keempat faktor di sektor ini diposisikan sebagai penunjang.

Program Strategis dalam Perencanaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan Pengelolaan Lahan Kritis Berbasis DAS

Hasil analisis *ISM* menunjukkan bahwa dari sebelas program yang diduga, enam di antaranya merupakan program strategis dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaan lahan kritis berbasis DAS, seperti tersaji pada Gambar 5.

11				A	H			K			
10						B					
9	Independen					G	Linkage				
8											
7											
6						F					
DP						E					
4											
3	Autonomou					I	Dependent				
2								J			
1							C D				
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

D

Program:

- A = Pembentukan Badan Koordinasi Pengelolaan DAS
- B = Penyusunan pola perencanaan DAS terpadu
- C = Penguatan komitmen kerjasama lintas daerah
- D = Penguatan fungsi operatif institusi lintas daerah
- E = Penguatan fungsi regulatif institusi lintas daerah
- F = Pengembangan fungsi movev lintas daerah
- G = Kerjasama dalam pendanaan lintas daerah
- H = Pengembangan kontrol/penegakan hukum lintas daerah
- I = Mengidentifikasi masalah pengelolaan DAS secara holistik
- J = Mengidentifikasi karakteristik sumberdaya alam DAS
- K = Penyamaan visi dan misi pengelolaan DAS Lintas daerah.

Gambar 5. Posisi dan frekuensi *driver power – dependence* sebagai indikator pentingnya program strategis dalam penerapan fungsi manajemen rehabilitasi lahan kritis berbasis DAS.

Semakin besar frekuensi *DP-D* suatu program, semakin penting posisinya dalam penerapan fungsi manajemen (perencanaan, pelaksanaan, pengawasan) dan semakin terpengaruh oleh program lainnya. Karena itu dalam pengelolaan lahan kritis berbasis DAS, program di sektor *linkage* harus dikaji secara bijaksana sebab kerentanan terhadap pengaruh eksternal akan semakin menghambat tujuan program. Sebagai contoh perencanaan terpadu DAS Bila akan efektif jika disusun melalui koordinasi dengan melibatkan semua *stakeholders*. Tetapi jika yang terjadi sebaliknya, maka penerapan fungsi manajemen akan terhambat yang berujung pada kegagalan program. Karena itu penerapan program strategis di sektor ini merupakan prioritas utama, yang terdiri atas: (1) penyamaan visi dan misi pengelolaan DAS lintas daerah, (2) penyusunan pola perencanaan DAS terpadu, (3) kerjasama dalam pendanaan lintas daerah, dan (4) pengembangan fungsi monitoring dan evaluasi lintas daerah.

Demikian pula dua program di sektor *independent*, sangat menunjang penerapan fungsi manajemen pengelolaan lahan kritis berbasis DAS, bahkan merupakan program kunci. Kedua program ini tidak rentan terhadap pengaruh eksternal, sehingga dalam pelaksanaan pengelolaan lahan kritis, keduanya sebagai prioritas penunjang, yaitu: (1) pembentukan Badan Koordinasi Pengelolaan DAS (BKP-DAS) dan (2) pengembangan fungsi kontrol/penegakan hukum lintas daerah.

Perlunya pembentukan lembaga koordinasi pengelolaan DAS telah diamanatkan melalui *Kepmenhut No. 52/Kpts-II/2001 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai*, dengan alternatif pilihan yaitu: badan koordinasi, badan otorita, dan/atau badan usaha. Meskipun penelitian ini tidak membandingkan ketiganya, namun hasil yang diperoleh (Gambar 5) menunjukkan bahwa pembentukan BKP-DAS sebagai program strategis kunci dalam penerapan fungsi manajemen pengelolaan lahan kritis.

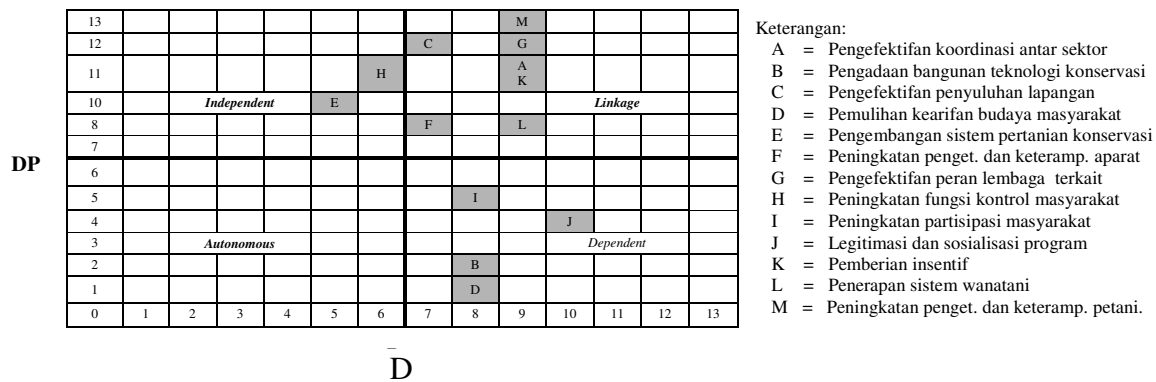
Perlunya pengembangan fungsi kontrol dan penegakan hukum lintas daerah juga ditunjukkan dalam analisis lembaga-lembaga pemeran dalam pengelolaan lahan kritis (Tabel 2) dimana lembaga penegak hukum juga berada di sektor *independent*. Hal ini menunjukkan bahwa ketersediaan aturan dan kebijakan belum menjamin penerapan program pengelolaan lahan kritis di lapangan. Kontrol dan penegakan hukum masih sangat dibutuhkan, akibat adanya paradigma pembangunan lingkungan yang kita anut *atur dan awasi* (Soemarwoto, 2003).

Kegiatan Prioritas dalam Pengelolaan Lahan Kritis

Hasil analisis *ISM* menunjukkan bahwa dari 13 kegiatan yang diduga, sembilan di antaranya merupakan kegiatan prioritas dalam pengelolaan lahan kritis DAS Bila. Gambar 6 menunjukkan bahwa tujuh di antara dari sembilan kegiatan strategi yang dimaksudkan, berada di sektor *linkage* sebagai kegiatan prioritas utama dalam pengelolaan lahan kritis DAS Bila, yaitu: (1) peningkatan pengetahuan dan keterampilan petani, (2) pengefektifan penyuluhan lapangan, (3) pengefektifan peran lembaga terkait, (4) pengefektifan koordinasi antar sektor, (5) pemberian insentif (6) peningkatan pengetahuan dan keterampilan aparat, dan (7) penerapan sistem wanatani.

Di antara ketujuh kegiatan di sektor *linkage*, peningkatan pengetahuan dan keterampilan petani, merupakan program kegiatan kunci. Hal ini sangat penting sebab apapun program yang dicanangkan jika tidak teradopsi oleh petani, maka program tersebut akan berakhir dengan kegagalan.

Sektor *independent* terdapat dua program sebagai kegiatan penunjang, yaitu: (1) pengembangan sistem pertanian konservasi (SPK), (2) peningkatan fungsi kontrol masyarakat. *Pertama*, bahwa keunggulan paket teknologi SPK sebagai kegiatan strategi pengelolaan lahan kritis, yakni dapat menyingkronkan antara tujuan jangka pendek untuk peningkatan kesejahteraan petani, dan tujuan jangka panjang yaitu konservasi tanah dan air guna



Gambar 6. Posisi dan frekuensi *driver power – dependence* sebagai indikator pentingnya kegiatan prioritas dalam pengelolaan lahan kritis DAS Bila.

mempertahankan produktivitas lahan (Sinukaban, 2002). *Kedua*, perlunya pengembangan fungsi kontrol masyarakat yang hancur sejak orde baru bersamaan dengan berlakunya UU.No.5/ Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, dimana kekuatan adat masyarakat tergeser oleh kebijakan yang *top-down* (Muhtaman, 2002).

Simpulan

1. Lembaga pemeran utama dalam perumusan dan implementasi kebijakan pengelolaan lahan kritis DAS Bila, adalah: Bappeda kabupaten, Bapedalda/Dinas LH kabupaten, Dinashutbun kabupaten, Dinas PU kabupaten, Dinas Pertanian kabupaten, LSM, Lembaga Tudang sipulung, dan Kelompok Tani.
2. Ketidakterhasilan program rehabilitasi lahan kritis DAS Bila disebabkan oleh lemahnya perencanaan. Hal ini sebagai akibat adanya dominasi peran lembaga tingkat provinsi yaitu Dinas Kehutanan, Dinas Pertanian, Bapedalda, dan Bappeda yang hanya berkoordinasi dengan lembaga pusat, tanpa melibatkan lembaga terkait ditiga kabupaten dalam wilayah DAS Bila.
3. Faktor utama mempengaruhi lemahnya fungsi koordinasi adalah: adanya kebijakan yang *top-down*, adanya sikap sektoralisentrisme, adanya kesenjangan kebijakan RLKT dan kebijakan sektor, lemahnya kontrol vertikal, lemahnya

dukungan insentif, lemahnya pembinaan, lemahnya kontrol sosial, lemahnya pengorganisasian, dan lemahnya kualitas SDM.

4. Program strategis yang dapat menunjang penerapan fungsi manajemen pengelolaan lahan kritis berbasis DAS, adalah: perencanaan DAS terpadu, pengembangan fungsi monitoring dan evaluasi DAS lintas daerah, kerjasama lintas daerah dalam pendanaan, dan penyamaan visi dan misi pengelolaan DAS lintas daerah.
5. Kegiatan prioritas utama dalam rangka pengelolaan lahan kritis DAS Bila, adalah: peningkatan pengetahuan dan keterampilan petani, pengefektifan penyuluhan lapangan, pengefektifan peran lembaga terkait, pengefektifan koordinasi antar sektor, pemberian insentif, peningkatan pengetahuan dan keterampilan aparat, dan penerapan sistem wanatani.

Rujukan

- David FR. 1998. Concepts of Strategy Management. Upper Saddle River New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- [Dephut]. 2001. Keputusan Menteri Kehutanan No. 20/Kpts-11/2001, Tentang Pola Umum dan Standar Serta Kriteria Rehabilitasi Hutan dan Lahan. Jakarta: Departemen Kehutanan Republik Indonesia.

- Eriyatno. 1999. *Ilmu Sistem: Meningkatkan Mutu dan Efektivitas Manajemen*. Jilid 1. Bogor: IPB Press.
- Kartodihardjo H. 1999. *Masalah Kebijakan Pengelolaan Hutan Alam Produksi*. Bogor: Pustaka Latin.
- [LNRI]. 2000. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 No. 54. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom*. Jakarta: Sekretaris Negara Republik Indonesia.
- . 2004. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 125. Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004. Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sekretaris Negara Republik Indonesia.
- Mayer J, et.al. 2001. *Forestry Tactics: Lessons Learned from Malawi's National Forestry Programme*. Policy That Works for Forests and People series No. 11. London: International Institute for Environment and Development.
- Muhtaman DR. 2002. Komuniti Forestri (KF) di Tengah Gempuran Globalisasi, Di dalam Seri Kajian Komuniti Forestri, Komuniti Forestri di Tengah Gempuran Globalisasi, Seri 5 Tahun V. Bogor. April 2002. hal 6 – 18.
- Saaty TL. 1988. *Decision Making for Leaders; The Analytical Hierarchy Process for Decision in Complex World*. Pittsburgh: RWS Publications.
- Sinukaban N. 2002, Pembangunan Pertanian Berkelanjutan Sebagai Basis Ketahanan Pangan Nasional, Makalah dibawahkan pada Seminar Ilmiah Nasional: Aplikasi Teknolgi dalam Pengelolaan Sumberdaya Lahan Berkelanjutan, Tanggal 28 September 2002. Bogor: Pekan Ilmiah Mahasiswa Ilmu Tanah Nasional IPB.
- Soemarwoto O. 2003. Atur diri sendiri: paradigma baru pengelolaan lingkungan hidup, Makalah dibawahkan pada Seminar Nasional Sistem Manajemen Lingkungan Tanggal 14 Januari 2003. Bogor: Kerjasama Program Studi PSL Program Pascasarjana IPB dengan Pusat Penelitian Lingkungan Hidup IPB.